

Tensiones en la construcción de la Economía Social como política social: la experiencia del Plan Nacional Manos a la Obra

Malena Victoria Hopp

Resumen

Los problemas del desempleo y la pobreza en la Argentina suscitan discusiones, tanto en el campo intelectual como desde la sociedad civil, respecto de cuáles serían las formas de resolverlos. Estos debates implican una definición política acerca de qué sociedad y qué desarrollo queremos. Una de las propuestas más novedosas que se está desarrollando es la construcción de la Economía Social como alternativa al modelo neoliberal o a la economía capitalista.

En este marco, el objetivo de esta ponencia es reflexionar acerca de las tensiones en la construcción de la Economía Social como política social, a partir de la experiencia del Plan Nacional Manos a la Obra. Parto de la hipótesis de que la política social para la promoción del auto-empleo desarrollada al margen de un marco legal adecuado y de una regulación eficiente de los mercados y de las protecciones para el trabajo asociado, genera formas de trabajo precarias. Por lo tanto las posibilidades de impacto en el bienestar (en términos de calidad del trabajo y protecciones sociales) de los destinatarios están fuertemente limitadas.

En cuanto a la metodología utilizada, se trata de un estudio empírico en base a fuentes secundarias, fundamentalmente documentos, evaluaciones e informes de gestión producidos por el Ministerio de Desarrollo Social.

Primero describiré brevemente los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra”. Luego analizaré las tensiones que se plantean en la construcción de la Economía Social e intentaré plantear las potencialidades y limitaciones de esta política, a partir del análisis de datos respecto de su implementación. Finalmente esbozaré algunas conclusiones y preguntas que quedan abiertas para pensar la política social en relación con la política laboral y económica.

Tensiones en la construcción de la economía social como política social: la experiencia del Plan Nacional Manos a la Obra

Malena Victoria Hopp¹

Introducción

Los problemas del desempleo y la pobreza en la Argentina suscitan discusiones, tanto en el campo intelectual como desde la sociedad civil, respecto de cuáles serían las formas de resolverlos. Estos debates implican una definición política acerca de qué sociedad y qué desarrollo queremos. En la Argentina se vienen desarrollando diversas experiencias de Economía Social o Solidaria, muchas de ellas impulsadas por movimientos sociales y organizaciones de la sociedad civil. Más allá de la variedad de las prácticas de construcción de formas económicas no capitalistas², todas ellas intentan por un lado, resolver el acuciante problema del sustento cotidiano inmediato, y al mismo tiempo buscan la institucionalización de valores de solidaridad colectivos (Coraggio, 2008).

En el año 2003 comenzó un proceso de reestructuración de la política social en nuestro país, cuyo objetivo fue integrar los programas sociales que venían implementándose de manera dispersa desde la década de 1990³. Una de las propuestas más novedosas fue el Plan Nacional de

¹ Lic. en Trabajo Social. Maestranda en Políticas Sociales. Becaria Conicet. Instituto de Investigaciones Gino Germani. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Buenos Aires. malenahopp@yahoo.com.ar

² Entre ellas se encuentran los emprendimientos productivos asociativos de pequeña o mediana escala, las cooperativas de trabajo, empresas recuperadas, redes de comercio justo, asociaciones por un hábitat saludable, etc.

³ Desde el discurso oficial se criticaba el modelo neoliberal y el asistencialismo que caracterizaban a dichas políticas. En este marco se diseñaron desde el Ministerio de Desarrollo Social tres Planes Nacionales orientados a: a) atender la problemática alimentaria de familias en situación de vulnerabilidad nutricional (Plan de Seguridad Alimentaria), b) “promover los valores que cohesionan, articulan y hacen posible una vida armoniosa en familia y en sociedad”³ (Plan Familias) y c) abordar el problema del

Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra”. A partir de esta Política la economía social comienza a tener un rol más relevante en tanto estrategia de “inclusión social”, a través de la promoción del desarrollo local, la economía social y el auto empleo. Si bien anteriormente existieron algunos programas destinados a fomentar la actividad asociada, el desarrollo o empleo local, ninguno tuvo la relevancia ni la magnitud que en la actualidad tiene el Plan “Manos a la Obra”.

El objetivo de esta ponencia es analizar las tensiones en la construcción de la economía social como política social, a partir de la experiencia del Plan “Manos a la Obra”. ¿Cuenta la economía social en la Argentina con políticas públicas de apoyo? ¿Cuál es su rol e importancia en el actual modelo de desarrollo? Parto de la hipótesis de que la política social para la promoción del auto-empleo desarrollada al margen de un marco legal adecuado y de una regulación eficiente de los mercados y de las protecciones para el trabajo asociado, genera formas de trabajo precarias. Por lo tanto las posibilidades de impacto en el bienestar (en términos de calidad del trabajo y protecciones sociales) de los destinatarios están fuertemente limitadas.

En cuanto a la metodología utilizada, se trata de un estudio empírico en base a fuentes secundarias, tales como informes de gestión, evaluación y auditorías, y la normativa del Plan, así como también datos cuantitativos respecto de la ejecución presupuestaria del mismo.

Organizaré la exposición del siguiente modo: primero describiré brevemente los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra” y luego me centraré en analizar su implementación y los sistemas de apoyo estatales que se construyeron en torno a esta política. Por último plantearé algunas reflexiones finales e interrogantes que quedan abiertos para pensar las políticas sociales en relación con las políticas económicas y de empleo.

Las tensiones en la construcción de la economía social como política social

desempleo desde la propuesta del desarrollo local y la economía social (Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social).

Las políticas sociales son constitutivas del régimen social de acumulación y se orientan específicamente a las condiciones de vida y de reproducción de distintos sectores y grupos sociales, operando especialmente en la distribución secundaria del ingreso (Danani, 1996: 22). “Históricamente han cumplido una función reguladora de las condiciones de venta y uso de la fuerza de trabajo” (Cortés y Marshall, 1993 en Danani, 1996:23). Pero no son las únicas intervenciones sociales del Estado, por ejemplo las políticas laborales también lo son, aunque operen directamente en la regulación de la relación capital-trabajo (ibid.). A diferencia de la política económica, las políticas sociales, reitero, operan en la distribución secundaria del ingreso. Partiendo de esta conceptualización analizaré las tensiones presentes en la construcción de la economía social como política social.

Características generales del Plan “Manos a la Obra”

La Resolución N° 1.375/04 del Ministerio de Desarrollo Social estipula la creación del Plan Nacional de Desarrollo Local “Manos a la Obra”, cuyo propósito es “constituirse como un sistema de apoyo a las iniciativas de desarrollo socioeconómico local, destinado particularmente a los sectores de bajos recursos”. Para ello se plantean tres objetivos generales:

“1) Contribuir a la mejora del ingreso de la población en situación de vulnerabilidad social en todo el país. 2) Promover la economía social mediante el apoyo técnico y financiero a emprendimientos productivos de inclusión social generados en el marco de procesos de desarrollo local. 3) Fortalecer a organizaciones públicas y privadas, así como espacios asociativos y redes, a fin de mejorar los procesos de desarrollo local e incrementar el capital social, mejorar su efectividad y generar mayores capacidades y opciones a las personas, promoviendo la descentralización de los diversos actores sociales de cada localidad” (Res. MDS N° 1.375/04).

El Programa está destinado a personas, familias o grupos de personas desocupadas o subocupadas que se encuentren en situación de pobreza y/o vulnerabilidad social y que estén desarrollando alguna actividad productiva y/o comunitaria o necesiten apoyo para comenzar. El mismo está compuesto por tres componentes: 1) Apoyo económico y financiero de emprendimientos productivos y de servicios. 2) Fortalecimiento institucional, cuyo objetivo es fortalecer espacios

de concertación local, tales como Consejos Consultivos Locales y Provinciales de Políticas Sociales, organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, espacios de intercambio de la economía social, etc. 3) Asistencia técnica y capacitación.

En el artículo 6° de la mencionada Resolución se estipula que la implementación del Plan se realizará a través de procesos participativos e intersectoriales de nivel local, partiendo de las potencialidades del territorio. La estrategia de intervención busca promover la producción y comercialización de bienes y servicios y “el desarrollo de capacidades que permitan mejorar los ingresos y la calidad de vida de su población de manera sostenible y con niveles crecientes de equidad” (Res. MDS N° 1.375/04).

La primera tensión que podemos señalar a partir del análisis del diseño del Plan tiene que ver con la población destinataria del mismo. El propósito explícito de esta política es “constituirse como un sistema de apoyo a las iniciativas de desarrollo socioeconómico local, destinado particularmente a los sectores de bajos recursos” (Res. N° 1.375/04 el subrayado mío). Más allá de la extensión o magnitud de la cobertura, el Plan “Manos a la Obra” está dirigido a poblaciones específicas. El paradigma de la focalización, impulsado fuertemente en la década del 90 se sostiene. Los “beneficios” que se transfieren son condicionados y se otorgan en la medida en que se demuestra su “merecimiento”. Así, la configuración de las políticas asistenciales consolidan la meritocracia propia del desarrollo histórico del sistema de protección social argentino (Barbeito y Lo Vuolo, 1998). El mérito, una vez manifestada la carencia (falta de empleo, falta de ingresos, vulnerabilidad, etc.), se expresa fundamentalmente en la predisposición para cumplir con la contraprestación luego de otorgado el subsidio o las herramientas de trabajo. En este sentido, podemos señalar algunas críticas al paradigma de la focalización. Por un lado, el objetivo de estas políticas se limita a combatir la pobreza (sin hacer referencia al bienestar o el mejoramiento de las condiciones de vida), por eso sólo se ocupa de los efectos y no de las causas de la misma, perdiendo de vista la dinámica y complejidad de las situaciones de pobreza, y del proceso y la lucha por la distribución de la riqueza y del ingreso. Por otro, la focalización en los pobres “merecedores” refuerza el estigma del sujeto asistido y de esta forma puede profundizar la exclusión de los destinatarios de políticas sociales. Desde esta mirada el debate se centra en la

pregunta acerca de quiénes deben ser los “beneficiarios” de las políticas, dejando de lado la idea de que los sujetos son titulares de derecho y no beneficiarios de políticas sociales.

Entonces nos preguntamos, si el Plan “Manos a la Obra” está destinado únicamente a personas en situación de vulnerabilidad social, ¿es posible construir una economía alternativa? Considero que esta forma de focalización promueve una economía aislada de pobres para pobres, limitando la posibilidad de constituirse en una solución integral que fomente la “inclusión” social y económica de los sujetos, tal como se explicita en el diseño del Programa.

El alcance del Plan

Desde el comienzo de la implementación hasta la actualidad se ha ampliado la cobertura del Plan. En el año 2003 se financiaron 7000 unidades productivas, alcanzando a 141 mil emprendedores. Para la segunda etapa, a partir del 2004, “se apoyaron financiera y técnicamente 26.900 emprendimientos productivos, alcanzando a 284 mil beneficiarios (La construcción pública del Desarrollo Local, 2006: 61). El informe de ejecución presupuestaria del año 2006 del Ministerio de Desarrollo social refiere que los emprendimientos productivos financiados fueron 34.950, alcanzando a 109.501 pequeños productores. Si bien la ampliación de la asignación de recursos que marcan los informes del Ministerio de Desarrollo Social es significativa, no se tienen en cuenta otros factores, como por ejemplo los altos niveles de inflación en nuestro país⁴ que disminuyen el poder de compra real de los recursos otorgados y de los ingresos generados a partir del auto empleo. En este sentido, los montos máximos de financiamiento no se han aumentado. Tampoco tiene relación la cantidad de recursos asignados al Plan con el número de personas en situación de vulnerabilidad social, desempleados o en situación de pobreza. Para mayo de 2003 la EPH muestra que se encontraban por debajo de la línea de pobreza **2.960.000 hogares**, los que incluyen **13.002.000 personas**. Del total de los 28 aglomerados urbanos en el primer semestre de 2006, se encuentran por debajo de la línea de pobreza **1.636.000 hogares**, los que incluyen

⁴ “En el trimestre mayo-julio, la canasta básica de alimentos, valuada con los precios “reales” aumentó casi 27% respecto del mismo período del año pasado” (SEL 2007: 1).

7.390.000 personas (INDEC 2006). Si bien las cifras muestran una mejora, los niveles de pobreza siguen siendo elevados⁵.

A pesar de la masividad que intenta tener el programa, no alcanza a cubrir la totalidad de los potenciales beneficiarios. Tampoco resultan suficientes estos recursos para promover el desarrollo local, si no se complementa la estrategia “social” con otras medidas económicas y de política laboral. Tal como señalan Barbeito, Goldber, Lo Vuolo, Zuazúa y Rodríguez Enríquez (2007: 9) en su análisis acerca de la distribución de los ingresos, en la Argentina “sigue primando una estructura tributaria regresiva y un gasto social que se orienta por los mismos criterios de la década anterior: programas asistenciales condicionados y baja calidad de las políticas más universales y de seguro social”. Consideramos que la economía social no puede ser abordada simplemente a través de políticas sociales focalizadas, sin problematizar los altos niveles de regresividad en la distribución del ingreso que persisten; la informalidad laboral; la matriz tributaria regresiva y pro-cíclica de nuestro país y el patrón productivo que se está implementando, cuya competitividad está basada en recursos naturales y bajos ingresos laborales (Barbeito, Goldber, Lo Vuolo, Zuazúa Y Rodríguez Enríquez, 2007).

La sustentabilidad de los emprendimientos

Respecto del problema de la sustentabilidad de los emprendimientos generados a partir de esta política social, el mismo es abordado a través de las líneas de financiamiento para redes, tales como el Proyecto Integral para el Desarrollo Territorial Socioproductivo, el apoyo financiero a

⁵ Actualmente los datos respecto de la pobreza que proporciona el INDEC no son confiables. “Mientras el Gobierno admite que hay 7 millones de pobres y 1,4 millones de indigentes, según un estudio de la consultora SEL, en realidad, hay 11 millones de personas pobres y 3,1 millones de indigentes. “Sean 7 u 11 millones, la cantidad de pobres sigue siendo alta”, dijo Fabián Repetto, especialista en desarrollo social del Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento [...]” (Diario La Nación 24-8-2008). El desacuerdo entre las cifras oficiales y las elaboradas por la consultora SEL son importante, las primeras afirman que existe el 20% no cubre las necesidades básicas y SEL afirma que se trata de un 31,6% (ibid.).

encadenamientos productivos, el servicio de apoyo a la producción y a la comercialización, y el componente de fortalecimiento de actores de la economía social, cuyo fin es la planificación de acciones coordinadas de apoyo más amplias que contribuyan a la sustentabilidad de los mismos. A pesar de estos componentes, se observa una fuerte limitación en la cantidad de recursos destinados a la promoción del auto-empleo. El porcentaje del presupuesto del Ministerio de Desarrollo Social destinado a este Plan es considerablemente inferior al de los programas asistenciales. El Ministerio invirtió 110 millones de pesos en el año 2005, esto es un 4% de su presupuesto en el Plan “Manos a la Obra” (Hintze, 2007). Para este año se destinarán 336 mil millones de pesos para el Plan Familias, 930 para Seguridad Alimentaria y solamente 142 millones para el “Manos a la Obra” (La Nación 24-8-2008), es decir que la proporción en comparación con el resto de los planes será aún menor que en el año 2005. Entonces, ¿es posible generar empleo y emprendimientos sustentables con estos recursos?

Aquí observamos una segunda tensión que podemos marcar en la construcción de la economía social como política social. Los recursos efectivamente destinados al Programa no tienen relación con los objetivos planteados, al mismo tiempo que la política social no se articula con medidas económicas o políticas laborales que acompañen, refuercen y hagan viable la estrategia de promoción de emprendimientos socio-productivos.

Los sistemas de apoyo estatal contruidos en torno al Plan “Manos a la Obra”

Microcrédito: ¿una herramienta de la economía social?

Uno de los puntos centrales del diagnóstico de la situación de la “economía social” realizado por el Gobierno, marca las dificultades de acceso al sistema financiero por parte de las personas en situación de vulnerabilidad social. Por ello el Programa propone brindar acceso al crédito y a subsidios para financiar las actividades productivas de esta población, que por su situación económica son excluidos de los sistemas de crédito bancario. Se parte del supuesto de que generar oportunidades de acceso al financiamiento, permitirá el desarrollo de las capacidades productivas de los destinatarios de la política social, al mismo tiempo que se asocia directamente la obtención de un microcrédito o de un subsidio con la posibilidad de acceder a ingresos. El 21

de julio de 2006 se sancionó la Ley de Promoción de Microcrédito (Ley 26.117) “que tiene como objetivo estimular el desarrollo (económico) de grupos y personas de escasos recursos y fortalecer a entidades sin fines de lucro que colaboran con el desarrollo de políticas sociales” (Diario Página 12 21-7-2006)⁶.

Sin embargo la oportunidad de acceso al financiamiento que se intenta alcanzar en la implementación del Plan “Manos a la Obra” encuentra dos limitaciones fundamentales. Por un lado, el acceso al crédito per se no genera necesaria ni directamente oportunidades de acceso a ingresos suficientes para cubrir las necesidades de los emprendedores y de sus familias. Esta afirmación se apoya en los datos que aportan las auditorías del Programa realizadas por la Sindicatura General de la Nación. En el caso de la Provincia de Jujuy, en donde se ha tomado una muestra de 42 emprendimientos, la mitad se encuentra con una producción “mínima o precaria”. A su vez se señalan las dificultades que todos los emprendimientos tienen en la comercialización de la producción, lo cual incide negativamente en los ingresos que los emprendedores pueden llegar a percibir. En este sentido, el informe de la encuesta de emprendimientos asociativos mercantiles realizada por la Universidad Nacional de General Sarmiento (2006) muestra que “del total encuestado¹, un conjunto mayoritario de Emprendimientos Asociativos Mercantiles no llega a generar ingresos equivalentes al monto de un plan de empleo (\$150) por integrante. Un segundo gran grupo (casi 1 de cada 3) genera ingresos individuales mayores que un plan pero menores que lo que un Jefe de hogar debería aportar para cubrir la canasta básica de alimentos que define la indigencia para una familia tipo (aprox. \$400). Son pocos (menos del 15%) los que logran superar los \$400 mensuales por trabajador”. Estos datos dan cuenta de que el mencionado supuesto no se corrobora en realidad, siendo el acceso al crédito o al financiamiento una

⁶ “Se trata de “un proyecto con valor social y no mensurable en términos económicos”, explicó el ministro de Desarrollo Social, Juan Carlos Nadalich, durante un acto desarrollado en Casa de Gobierno. El funcionario anunció que se creará un fondo nacional de 100 millones de pesos para estimular los microcréditos. En tanto, el secretario de Políticas Sociales, Daniel Arroyo, explicó que “los destinatarios serán personas que están por debajo de la línea de pobreza o que no son sujetos de crédito bancario e instituciones que tienen mucho vínculo con los vecinos y conocen claramente la realidad del lugar y saben a dónde apuntar los recursos”. En el mundo operan cerca de 7 mil instituciones de microfinanzas que asisten a 80 millones de personas” (Página 12 21-7-2006).

herramienta que puede en el mejor de los casos estimular el comienzo o continuidad de una actividad productiva, pero de ningún modo garantiza directamente ingresos suficientes para cubrir las necesidades de los sujetos.

La segunda limitación que observamos tiene que ver con los montos de los subsidios (hasta 10 salarios mínimos por integrante del emprendimiento) o el microcrédito (12 salarios mínimos según Ley 26.117). El financiamiento es limitado y muchas veces insuficiente para poner en marcha un emprendimiento productivo si el mismo no cuenta ya con alguna capacidad instalada, capacitación u otros recursos que complementen los otorgados por el Plan “Manos a la Obra”. Aquí observamos nuevamente la débil correspondencia entre los objetivos planteados (promover el auto-empleo y el desarrollo local) y los recursos destinados a alcanzarlos.

La “regularización” de los emprendimientos

El mercado de trabajo en la Argentina está caracterizado por los altos niveles de informalidad. Para el cuarto trimestre de 2005 este indicador alcanzaba el 45% de los 5,3 millones de trabajadores de dicho aglomerado⁷. Al mismo tiempo, la mayoría de los emprendimientos promovidos por la política social son informales. Por ello no realizan aportes a la seguridad social, tampoco cuentan con un sistema de protección de salud, no realizan aportes para la jubilación, ni tienen acceso a los derechos laborales consagrados en la Constitución Nacional. Para abordar este problema se creó el Registro Nacional de Efectores de Desarrollo Local y Economía Social⁸. “El Efecto Social, en condiciones de inscribirse en el Registro, es aquella persona que está realizando una única actividad productiva y ve dificultada su inserción en la economía por estar en una situación de vulnerabilidad social. El Registro fue creado para facilitar al Efecto Social el desarrollo de su actividad económica y el incremento de sus ingresos, a partir

⁷ Ministerio de Trabajo Economía y Seguridad Social, Banco Mundial, INDEC (2007). La informalidad laboral en el Gran Buenos Aires. Una nueva mirada. Resultados del Módulo de Informalidad de la EPH. MTEySS.

⁸ Creado por Decreto 189/04.

de la posibilidad de facturar y de ese modo incorporar nuevos compradores o clientes”⁹. Los inscriptos en este registro se encuentran bajo la figura del monotributo social¹⁰ que permite facturar legalmente, pero no alcanza a garantizar las protecciones sociales y de salud necesarias. Por otro lado, el número de inscriptos en el Registro Nacional de Efectores es muy pequeño (24.800 monotributistas según el informe de gestión 2006) en relación con el total de destinatarios del programa. Esta propuesta se centra en la idea de regularizar a los emprendimientos, a fin de que puedan insertarse en la economía formal, dejando en un segundo plano el tema de las protecciones sociales. De esta manera se producen y refuerzan las desigualdades entre los trabajadores del sector formal y los del sector de la economía social. Desde esta perspectiva, tampoco se tienen en cuenta las particularidades de las formas de organización del trabajo de estos emprendimientos, forzándolos a adquirir la forma de una microempresa.

Aquí se observa otra tensión en la construcción de la economía social como política social expresada en la desprotección y precarización de los emprendimientos generados a partir de la política de promoción del auto empleo. En este sentido, podemos afirmar la necesidad de pensar nuevas formas de protección social más inclusivas, es decir que no alcancen solamente a los trabajadores formales, sino que cubran también las situaciones de informalidad y las formas de auto-empleo. La articulación entre política laboral, política social y regulación económica se torna urgente para abordar la compleja problemática del trabajo -en la Argentina en general y la situación de estos emprendimientos en particular-, que no se trata simplemente del problema del desempleo, sino que incluye diversas situaciones enmarcadas en un contexto de incremento de la heterogeneidad del mercado de trabajo (Gallart, 2005:133).

Otras acciones de apoyo a la economía social

En el año 2008 se creó a través de la Ley 26.355/08 la marca colectiva. “MARCA COLECTIVA es todo signo que distingue los productos y/o servicios elaborados o prestados por las formas asociativas destinadas al desarrollo de la economía social” (Ley 26355/08) y solo los inscriptos

⁹ <http://www.desarrollosocial.gov.ar/Efectores/efectores.asp>

¹⁰ Creado por la Ley 25.865.

en el Registro Nacional de Efectores pueden solicitarla. En cuanto a la articulación con otros actores sociales, desde el Ministerio de Desarrollo Social se busca fortalecer la articulación con las Universidades Nacionales que trabajen proyectos referidos a la economía social, para ello organizan los Encuentros del Foro Federal de Investigadores y Docentes.

También se han realizado encuentros para abordar el tema de la responsabilidad social empresaria, convocando a grandes empresas nacionales y extranjeras, a fin de concientizar y buscar apoyo para los emprendimientos, ya sea a través de la compra de productos, la tercerización de actividades o la capacitación.

Si bien no existen datos que puedan dar cuenta de los efectos que estas formas de articulación con otros actores sociales han tenido, es importante profundizar estas acciones y consolidar el trabajo conjunto. Sin embargo cabe preguntarnos con qué actores se va a trabajar, el para qué de esa articulación y cómo va a ser realizada, si el objetivo es “generar una desarrollo social sustentable y con equidad” tal como se afirma en el diseño del Programa.

El rol de la economía social en el actual modelo de desarrollo: reflexiones finales

El objetivo de esta ponencia fue analizar las tensiones presentes en la construcción de la economía social como política social, partiendo de la experiencia del Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra”. Para ello describimos y analizamos las herramientas estatales de apoyo a la economía social construidas en torno al Plan, a fin de indagar acerca de su rol e importancia en el actual modelo de desarrollo.

En cuanto a los logros del programa, podemos señalar la introducción en la agenda pública del tema del desarrollo socio productivo y la propuesta de implementación de proyectos de desarrollo local. El Plan intenta vincular la asistencia social con el desarrollo productivo y el fortalecimiento de espacios asociativos; la generación de espacios multisectoriales en una intervención territorial, a través de diversas herramientas y sistemas de apoyo que se vienen construyendo desde su lanzamiento en el año 2003. Estos sistemas de apoyo han tenido distintos grados de alcance y

desarrollo hasta el momento. Sin embargo se observan algunas limitaciones que ponen en cuestión la eficacia de esta estrategia “económica” de “inclusión social”.

Por un lado, pudimos observar que el diseño del programa focaliza la intervención en personas en situación de vulnerabilidad social. Esto plantea una primera tensión si entendemos el desarrollo local como un proceso basando en componentes económicos, sociales, culturales y políticos (Coraggio, 2004), destinado a garantizar la reproducción ampliada de la vida, es decir la reproducción sin límites de la calidad de vida de todos (Coraggio, 1996). No es posible alcanzar el desarrollo local si las acciones tendientes a ello son focalizadas. Al mismo tiempo existe un riesgo de generar una economía segmentada en un sector de calidad y competitivo y otro precario, con pocas posibilidades de sustentabilidad para los pobres. Es claro que tal economía de subsistencia es incapaz de resolver el problema del desempleo y mucho menos de fomentar la “inclusión social y económica” de los destinatarios, tal como se explicita en el diseño del programa.

Esta primera limitación se combina y refuerza con los escasos recursos asignados al Programa, tanto en relación con los otros programas asistenciales ejecutados desde el Ministerio de Desarrollo Social, como por la incongruencia de los montos asignados al Plan “Manos a la Obra” con los objetivos planteados. Si no se complementa la estrategia “social” de promoción del auto-empleo con otras medidas económicas que reviertan la estructura tributaria regresiva y el carácter pro cíclico del gasto social en nuestro país, difícilmente puedan alcanzarse los objetivos planteados.

El rol de la economía social como estrategia de desarrollo en el marco del actual modelo implementado en la Argentina es claramente secundario. A pesar del discurso oficial que intenta presentar el Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social como una propuesta superadora de la división entre políticas sociales y económicas, esta integración no se constata en la práctica, ya que el Plan continúa siendo una política focalizada y “compensatoria”, destinada a aquellos que no pueden insertarse en el mercado de empleo o acceder al sistema financiero.

Por último pudimos problematizar el uso de algunos sistemas estatales de apoyo a la economía social, tales como el microcrédito o el Registro Nacional de Efectores de la Economía Social. En este sentido señalamos las fuertes limitaciones que éstos presentan. El primero debido a la imposibilidad de desarrollar emprendimientos sostenibles con un financiamiento tan limitado. El segundo debido al débil alcance que hasta el momento ha tenido, pero fundamentalmente, porque no resuelve el problema de la falta de acceso a derechos laborales y protecciones sociales.

Este trabajo intentó proveer algunos elementos para reflexionar acerca de las potencialidades y limitaciones de una propuesta de promoción del auto-empleo desde la política social y del lugar que ocupa ésta en el actual modelo de desarrollo. Sin embargo, aún quedan preguntas abiertas respecto de la percepción que tienen los destinatarios de esta política y las formas de trabajo que está promoviendo. ¿Se trata de nuevas formas de organización del trabajo o nos encontramos ante la reproducción de viejas formas de explotación? La disputa por la definición y la consecución de la igualdad social, así como la discusión acerca de qué modelo de sociedad y qué desarrollo queremos siguen abiertas y es claro que no se trata de un problema meramente técnico, sino que implica una decisión ética, política y moral acerca de qué, cómo y para quiénes definimos el bienestar.

Bibliografía

Barbeito, Goldber, Lo Vuolo, Zuazúa Y Rodríguez Enríquez (2007). Lineamientos para el debate de una estrategia de política económica y social para la Argentina. Documento Nr. 59 Centro Interdisciplinario Para el Estudio de Políticas Públicas. <http://www.ciepp.org.ar/trabajo.htm>

Barbeito, A. y Lo Vuolo, R. (1998) La nueva oscuridad de la política social. Del estado populista al neoconservador. Segunda edición revisada y ampliada (Primera edición en 1993). Buenos Aires. Ciepp/Miño y Dávila.

Coraggio, J. (2008/1º semestre) América Latina: necesidad y posibilidades de otra economía. Otra Economía. Volumen II - Nº 2. www.riless.org/otraeconomia

Coraggio, J. (2004) De la emergencia a la estrategia. Buenos Aires. Espacio Editorial.

Coraggio, J. (2003) "Una alternativa socioeconómica necesaria: la económica social". En Danani, C. (comp.) Política Social y Economía Social. debates fundamentales. Buenos Aires. UNGS – Osde –Altamira.

Coraggio, J. (1996) La agenda del desarrollo local. Ponencia presentada en el Seminario sobre "Desarrollo local, democracia y ciudadanía", Centro de Participación Popular (CPP), 3-6 de julio, Montevideo, URUGUAY. <http://www.chasque.apc.org/vecinet/coraggio.htm>

Danani, C. (1996) “Algunas precisiones sobre la política social como campo de estudio y la noción de población objeto”. Políticas Sociales. Contribución al debate teórico-metodológico. Susana Hintze organizadora. Buenos Aires. CEA-CBC. Páginas 21-38.

Gallart, M. (2005) “Empleo, informalidad y formación. Segmentación de oportunidades laborales y formación”. Revista de Trabajo, Año 1, No. 1, Nueva Época, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Buenos Aires.

<http://www.trabajo.gov.ar/left/estadisticas/revistrabajo/REVISTA1.pdf>

Hintze, S. (2007) Políticas sociales argentinas en el cambio de siglo. Conjeturas sobre lo posible. Buenos Aires. Espacio Editorial.

Ministerio de Trabajo Economía y Seguridad Social, Banco Mundial, INDEC (2007). La informalidad laboral en el Gran Buenos Aires. Una nueva mirada. Resultados del Módulo de Informalidad de la EPH. MTEySS.

<http://siteresources.worldbank.org/INTARGENTINAINSPANISH/Resources/InformalidadesenelG BA.pdf>

Rebon M., Salse G. (2003). Plan Manos a la obra: dificultades y desafíos de su gestión “Foro Federal de Investigadores y docentes, Ministerio de Desarrollo Social. <http://www.desarrollosocial.gov.ar/notas/foro2>

Rodríguez Enríquez, C. Y Reyes, M. (2006). La política social en la Argentina post-convertibilidad: las políticas asistenciales como respuesta a los problemas de empleo. Documento N° 55. Buenos Aires, Centro Interdisciplinario Para El Estudio De Políticas Públicas. <http://www.ciepp.org.ar/trabajo.htm>

Fuentes

Decreto 189/04 de creación del Registro Nacional de Efectores de la Economía Social.

Emprendimientos Socioeconómicos Asociativos: Su Vulnerabilidad Y Sostenibilidad. Informe Final (2006). Convenio de cooperación con la secretaria de políticas sociales y desarrollo humano ministerio de desarrollo social. Instituto del Conurbano. Universidad Nacional General Sarmiento.

Encuesta Permanente de Hogares. Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.

Informe De Ejecución Presupuestaria 2006. Ministerio de Desarrollo Social. http://www.desarrollosocial.gov.ar/pdf/INFORME_2005.pdf (Consultado 24/7/08)

Informe De Ejecución Presupuestaria 2005. Ministerio de Desarrollo Social. <http://www.desarrollosocial.gov.ar/planes/dles/default.asp> (Consultado 24/7/08)

La Construcción Pública Del Desarrollo Local. La experiencia del Plan Nacional Manos a la Obra 2006 (2007). Secretaría de Políticas Sociales y Desarrollo Humano. Ministerio de Desarrollo Social. PNUD.

(21/7/2006) Ley para Microcrédito. Diario Página 12 <http://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-70276-2006-07-21.html>

Ley De Microcrédito 26.117.

Ley 26355/08.

Lineamientos De Políticas Sociales (2006). Documento Institucional. Secretaría de Políticas Sociales y Desarrollo Humano. Ministerio de Desarrollo Social. Cuaderno 1.

Ministerio De Desarrollo Social Presentación Plan Manos A La Obra Noviembre 2004.
<http://www.desarrollosocial.gov.ar/planes/dles/default.asp>. (Consultado 15/5/2008).

Newsletter sobre la situación laboral y social en la Argentina. (Agosto 2007). SEL consultores.
<http://www.selconsultores.com.ar/newsletter/agosto-2007.pdf> (Consultado 1/10/2008)

Red Federal De Control Público. Provincia De La Pampa. Plan Nacional De Desarrollo Local Y Economía Social. Manos a la Obra. Informe De Auditoría Nr. 1, 2006.
http://www.sigen.gov.ar/Result_informes.asp (Consultado 24/6/2008).

Sbrocco, J. (24/8/2008) Destinan 1200 millos más para planes sociales. Diario La Nación.
http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=1042911&high=Manos%20obra